

L'économie québécoise face à la concurrence extérieure : les fondements scientifiques de la politique d'achat préférentiel du Québec

Quebec's Economy in the Face of Foreign Competition: The Scientific Bases of the Preference Trade Policy of the Province

Ivan Bernier

Volume 15, numéro 1, 1984

Les processus décisionnels en matière de commerce extérieur : quelques éléments de réflexion à la lumière de l'expérience québécoise

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701619ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701619ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bernier, I. (1984). L'économie québécoise face à la concurrence extérieure : les fondements scientifiques de la politique d'achat préférentiel du Québec. *Études internationales*, 15(1), 61–93. <https://doi.org/10.7202/701619ar>

Résumé de l'article

The literature on the decision-making process of governments in the field of trade has developed in recent years a number of models that stress different aspects of the subject. One aspect, however, that has rarely been examined closely is the exact role played by studies in this decision-making process. How serious are they, scientifically speaking? How are they considered by governments? What is their impacts? Such questions remain largely unanswered. In this paper, an effort is made to shed some light on this aspect of the decision-making process, the chosen field of enquiry being the Quebec Government's procurement policy. After considering various studies directly related to the implementation of this policy, the conclusion is reached that in general they were not very thorough and had a rather limited role in the final decision to implement the policy. More fundamentally, one is left with the impression that scientific research, as a tool for reaching decision in the field of international trade, is seen by governments with some degree of suspicion.

L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE FACE À LA CONCURRENCE EXTÉRIEURE: LES FONDEMENTS SCIENTIFIQUES DE LA POLITIQUE D'ACHAT PRÉFÉRENTIEL DU QUÉBEC*

Ivan BERNIER**

ABSTRACT — *Quebec's Economy in the Face of Foreign Competition:
The Scientific Bases of the Preference Trade Policy of the
Province*

The literature on the decision-making process of governments in the field of trade has developed in recent years a number of models that stress different aspects of the subject. One aspect, however, that has rarely been examined closely is the exact role played by studies in this decision-making process. How serious are they, scientifically speaking? How are they considered by governments? What is their impacts? Such questions remain largely unanswered. In this paper, an effort is made to shed some light on this aspect of the decision-making process, the chosen field of enquiry being the Quebec Government's procurement policy. After considering various studies directly related to the implementation of this policy, the conclusion is reached that in general they were not very thorough and had a rather limited role in the final decision to implement the policy. More fundamentally, one is left with the impression that scientific research, as a tool for reaching decision in the field of international trade, is seen by governments with some degree of suspicion.

Lors d'une conférence prononcée en juin 1976, M. William Tetley, alors ministre responsable des achats au sein du gouvernement libéral de M. Robert Bourassa, déclarait:

L'un des principaux dilemmes du ministre responsable des achats du gouvernement québécois se résume à ceci: la politique d'achat d'une province devrait-elle, oui ou non, accorder une prime ou quelque autre avantage pécuniaire à l'industrie locale? ...J'ai la conviction que le Québec ne devrait pas adopter une politique selon laquelle une prime ou un avantage pécuniaire est consenti sur le plan des achats¹.

* Cette étude a été réalisée grâce à une subvention de la Fondation Donner accordée au CQRI. L'auteur remercie MM. Alain JOYAL et Jean-François BILLARDON pour leur collaboration à cette recherche.

** Professeur et doyen à la Faculté de droit de l'Université Laval, Québec.

1. *Le Devoir*, mardi, 22 juin 1976, p. 5

Revue Études internationales, volume XV, n° 1, mars 1984

Pourtant, une année s'était à peine écoulée depuis cette déclaration que le nouveau gouvernement du Parti québécois adoptait, par voie réglementaire, une politique d'achat dont le caractère préférentiel à l'endroit des producteurs québécois ne pouvait plus être mis en doute². Le système proposé, s'il n'octroyait pas une préférence automatique aux entreprises du Québec, consentait néanmoins une prime au contenu québécois et, dans certains cas, allait même jusqu'à exclure les soumissions étrangères.

Comment interpréter ce revirement? L'explication la plus simple, celle qui vient immédiatement à l'esprit, est que l'idéologie nationaliste du gouvernement du Parti québécois le portait tout naturellement vers ce type d'intervention axée sur le Québec, alors que le Parti libéral, plus près des milieux d'affaires canadiens, y voyait d'abord et avant tout une dangereuse intervention au plan économique. Mais une telle explication laisse subsister de nombreux points d'interrogation. Comment réconcilier cette dernière, par exemple, avec le fait qu'un gouvernement libéral avait déjà permis, plusieurs années auparavant, que l'Hydro-Québec adopte officiellement une politique d'achat favorable aux entreprises québécoises? Et comment la réconcilier également avec le fait qu'en 1976, le Conseil du Patronat du Québec lui-même insistait auprès du gouvernement libéral de l'époque pour que celui-ci adopte une politique d'achat favorable aux entreprises du Québec. Manifestement, l'explication idéologique, si elle a quelque vraisemblance, doit être envisagée à la lumière d'autres explications complémentaires.

A — Les études en tant qu'élément du processus décisionnel en matière de commerce extérieur

Dans une étude toute récente du processus décisionnel du gouvernement fédéral dans le secteur commercial, David R. Protheroe passe en revue divers modèles de décisions proposés ces dernières années par des experts en science politique, des historiens et des économistes³. Il distingue deux types généraux de modèles, soit les *macromodèles*, fondés sur l'évaluation de l'équilibre général des forces dans la société et sur le plan international, et les *micromodèles*, qui visent, par surcroît, l'interaction des protagonistes dans les institutions gouvernementales, tout particulièrement au sein du Cabinet et des cadres supérieurs de l'Administration⁴. À titre d'exemple d'un *macromodèle*, il fait référence en particulier à celui proposé par Ingo Walter, lequel interprète les décisions commerciales comme le résultat de pressions concurrentielles entre les groupes qui penchent pour le protectionnisme et, d'autre part, les groupes qui favorisent le libre-échange, ces pressions étant équilibrées par les objectifs gouvernementaux et la conjoncture économique et

2. Voir plus bas, notes 12 et 13.

3. David R. PROTHEROE, *Imports and Politics: Trade Decision-Making in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1980.

4. *Idem*, pp. 65-69.

*sociale*⁵. Nul doute que ce dernier type d'explication pourrait trouver application, au moins en partie, dans le cas de la décision qui a conduit à l'adoption de la politique d'achat du gouvernement québécois en 1977: il suffit de rappeler ici les pressions exercées par le Conseil du Patronat du Québec.

Mais d'autres explications, plus près des *micromodèles* décrits par Protheroe, trouveraient probablement aussi application. Ainsi, on peut facilement formuler l'hypothèse que les gens en place dans les organisations touchées par la politique d'achat s'inscrivent déjà dans une structure de pouvoir et d'influence où des rapports de force multiples se jouent. Même s'ils sont d'accord avec les principes généraux d'une politique d'achat, ces personnes étudieront attentivement toutes les conséquences de celle-ci sur leur propre environnement ainsi que sur leur situation personnelle. Quel ministre doit-être responsable de la mise en place de la politique d'achat: le Ministre de l'Industrie et du Commerce ou le Ministre des Travaux publics et de l'Approvisionnement? La question s'est effectivement posée. Faut-il étendre la politique d'achat aux organismes subventionnés? Ces derniers, favorables en principe à son application, se sont montrés peu enclins à en payer le prix.

Toutefois, les différents modèles proposés, s'ils présentent l'avantage de cerner les diverses étapes du processus décisionnel (pressions, études, compromis, décision), ne s'arrêtent que rarement sur le caractère scientifique, sur le contenu réel des études qui servent de base aux décisions gouvernementales dans le domaine commercial. En d'autres termes, les auteurs qui ont écrit jusqu'à maintenant sur le sujet ne cherchent pas vraiment à savoir si les études effectuées par les gouvernements en fonction d'une décision sont vraiment sérieuses au plan scientifique. Or, cette interrogation est d'une importance fondamentale, étant entendue que c'est à partir de cette présentation de base que les décisions vont s'articuler.

Aussi, pour clarifier un tant soit peu cet aspect particulier du processus décisionnel en matière de commerce extérieur, il est proposé ici de suivre les différentes étapes qui ont conduit à l'adoption de la politique d'achat du Québec en 1977, en s'arrêtant plus particulièrement sur les études qui ont marqué ce cheminement décisionnel particulier. Comme, par ailleurs, la révision d'une politique existante implique sensiblement le même type de cheminement au plan des décisions que la mise en place d'une nouvelle politique, il est également proposé de voir quel genre d'évaluation le gouvernement québécois a fait de sa politique d'achat deux ans après l'entrée en vigueur de celle-ci. Enfin, comme aucune étude ne semble avoir été faite jusqu'à maintenant de la perception qu'ont les petites et moyennes entreprises québécoises de l'actuelle politique d'achat, il est suggéré de mettre en relation les perceptions gouvernementales et privées à cet égard, à partir d'un questionnaire expédié à ces entreprises, de manière à donner une meilleure idée de l'adéquation des études gouvernementales avec la réalité du monde des affaires.

5. *Idem*, p. 6. Voir Ingo WALTER, "How Trade Policy is Made: A Politico-Economic Decision System" R. G. Hawkins & I. Walter, Eds, *The United State and International Markets*, Lexington, Mass, 1972, p. 17.

B — Les étapes de la mise en place de la politique d'achat préférentiel du Québec

Avant de ce faire, cependant, il peut être utile de dire quelques mots de l'évolution historique ainsi que du contenu actuel de la politique d'achat du gouvernement québécois. La création d'un service central d'achat pour le gouvernement du Québec remonte à 1939 alors qu'était adoptée la *Loi instituant un service général d'achats pour le gouvernement*⁶. Cette loi, qui ne comptait que 6 articles, décréait essentiellement que le *Service des achats du gouvernement* relevait du procureur général, qu'il était dirigé par un officier appelé *Directeur général des achats* et qu'il avait la surveillance, la direction et le contrôle de tous les achats faits par les départements du gouvernement ou par d'autres organismes relevant du gouvernement et désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil. Rien ne donne à croire qu'on songeait à l'époque à accorder un rôle particulier aux achats publics. Plus vraisemblablement, la nouvelle loi visait à améliorer le contrôle des dépenses effectuées dans l'administration publique.

Jusqu'en 1970, cette conception exclusivement administrative des achats gouvernementaux va prévaloir. Le texte de loi de 1939 ne subira que des modifications mineures, la plus importante ayant trait au fait que le ministre responsable, à partir de 1941, devient le premier ministre lui-même⁷. Et si la *Commission royale d'enquête sur les méthodes d'achat utilisées au département de la colonisation et au service des achats du gouvernement*, s'intéresse, au début des années '60, au Service des achats du gouvernement, c'est en vue de dégager des recommandations visant à assurer l'intégrité de celui-ci en établissant une procédure fixe fondée sur des spécifications de qualité rigides et sur la libre concurrence par le biais de soumissions publiques. Ces recommandations devaient aboutir éventuellement à confier à une société de consultants en gestion le mandat d'étudier l'organisation du Service des achats du gouvernement et de proposer un plan de développement. C'est à la Société de recherches économiques et scientifiques (SORES) qu'il revient d'effectuer cette étude.

Le mandat précis de SORES était d'étudier les pratiques actuelles du Service des achats, de suggérer des moyens d'accroître son efficacité et surtout de rendre le système d'achat plus compatible avec les politiques de développement économique du gouvernement du Québec. Il ne s'agissait donc plus uniquement de minimiser les coûts d'approvisionnement, mais aussi d'utiliser l'achat public comme un outil de promotion économique. Malheureusement, le rapport SORES devait demeurer assez ambigu dans ses conclusions, suggérant à la fois d'accorder un contrat d'achat à la soumission recevable la plus basse et de favoriser les entreprises québécoises⁸. Mais aucune règle de conduite n'était donnée au Service des achats pour favoriser dans des limites acceptables les produits locaux.

6. *Statuts du Québec*, 3 Geo. VI, 1939, c. 14.

7. *Statuts refondus du Québec*, 1941, ch. 45.

8. Voir plus bas, pour une étude approfondie du rapport, pp.

Néanmoins, à la suite de ce rapport, et à la suite d'une étude interne effectuée en 1968 (rapport Renaud, Prud'Homme, Brissette), le Gouvernement québécois se dotait, en 1970, des instruments essentiels pour la mise en place d'une véritable politique d'achat. La *Loi de l'administration financière* fut d'abord modifiée de manière à permettre au Lieutenant-gouverneur en conseil d'établir des règlements touchant les conditions des contrats du gouvernement⁹. Divers règlements vinrent par la suite préciser les conditions des contrats d'achat et de service du gouvernement¹⁰. Enfin, le Service des achats lui-même fut transféré du Conseil exécutif au ministère de l'Industrie et du Commerce où il devint une direction générale.

Mais non content de ces changements, le Gouvernement du Québec créait, en janvier 1971, un comité chargé d'enquêter sur les politiques d'achat du gouvernement, sur la *Loi sur service général des achats* ainsi que sur les possibilités de renforcer, en matière d'achat, le contrôle du gouvernement dans les ministères et d'étendre ce contrôle aux organismes paragouvernementaux ou subventionnaires. Le rapport de ce comité, connu sous le nom de rapport Paquin du nom de son président, fut remis en mai 1972. Il y était proposé, outre la création d'un ministère des Services et des Approvisionnements, que lorsque plusieurs soumissions sont comparables quant au prix et à la qualité, celle ayant le plus fort contenu québécois soit choisie de préférence. L'octroi d'une prime aux producteurs québécois n'était pas écartée, mais devait demeurer un cas d'exception; l'objectif visé n'était pas de protéger l'industrie québécoise, mais au contraire de développer sa capacité concurrentielle pour qu'elle puisse s'ouvrir sur les marchés extérieurs. Un rapport minoritaire soumis par M. Roger Labrie de l'Hydro-Québec suggérait par ailleurs un recours plus systématique à l'achat préférentiel en vue d'encourager les entreprises locales.

Une première suite à ce rapport fut donnée en 1973 avec la création du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement. Les autres recommandations du comité furent étudiées par le ministère de l'Industrie et du Commerce et donnèrent lieu à la présentation de divers mémoires au Conseil des ministres de la part du ministre Guy St-Pierre. Le premier mémoire, daté du 5 février 1976, préconisait d'étendre la réglementation de la procédure d'achat à tous les organismes subventionnés par le gouvernement (commissions scolaires, hôpitaux, municipalités, etc.) et suggérait l'utilisation de produits québécois comme référence, lorsqu'une marque de commerce devait être mentionnée dans les spécifications. Un deuxième mémoire, daté du 5 mars 1976, dévoilait un projet de conférence de presse concernant une politique d'achat par le gouvernement.

Le 8 avril 1976, toutefois M. William Tetley, ministre des Travaux publics et de l'Approvisionnement, présentait un mémoire au Conseil des ministres dans lequel il énonçait la politique en vigueur au Québec et à l'extérieur, critiquait

9. *Lois du Québec*, 1970, c. 17.

10. *Gazette officielle du Québec*, 1971, vol. 103, p. 2623 (A.C. 1042); *Idem*, 1974, vol. 106, p. 4159 (A.C. 3261-74, Rég. 74-433).

certaines recommandations du ministère de l'Industrie et du Commerce et proposait un ensemble de contre-recommandations. M. Tetley en profitait alors pour faire valoir que l'élaboration d'une politique d'achat à l'intention des organismes publics et parapublics devait être dirigée par son ministère, plutôt que par le ministère de l'Industrie et du Commerce, en raison des vastes connaissances du Service général des achats dans le domaine des achats. Ces contre-propositions devaient être étudiées par le comité ministériel permanent des ressources naturelles et du développement, lequel commandera un rapport détaillé, après consultation des corps publics concernés, au ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement.

Le 10 novembre 1976, quelques jours à peine avant que le gouvernement libéral de M. Robert Bourassa ne soit défait, un rapport intérimaire du comité sur la politique d'achat au Québec était présenté par M. Tetley. Pour la première fois, la possibilité d'utiliser la politique d'achat aux fins d'aider l'industrie québécoise était abordée de front, en termes d'avantages et d'inconvénients. Mais l'analyse, plutôt superficielle, devait aboutir à la conclusion que l'aide à l'industrie québécoise devait procéder par des subventions directes plutôt que la politique d'achat proprement dite. Néanmoins, le rapport concluait qu'à prix égal, il y avait lieu d'accorder une préférence au soumissionnaire qui offre un produit fabriqué au Québec, et que lorsqu'il y avait suffisamment de manufacturiers au Québec pour assurer une saine compétition, seuls ces manufacturiers devaient être admis à soumissionner dans la mesure où une telle mesure « *s'inscrivait dans le cadre d'une pratique administrative judicieuse* »¹¹. Diverses mesures afin de promouvoir une meilleure connaissance des produits québécois étaient également suggérées. Enfin, le rapport concluait avec une demande à l'effet que soit évalué l'impact de divers programmes déjà en vigueur favorisant l'achat de produits particuliers (politique du livre, politique de subventions pour l'achat d'autobus urbains, politique sur l'achat du papier).

Le 15 novembre 1976, le gouvernement du Parti québécois prenait le pouvoir et, dès les premières semaines, faisait connaître son intention de mettre en vigueur dans les plus brefs délais une politique d'achat favorisant les producteurs québécois. Conformément à cet engagement, M. Bernard Landry, ministre d'État au développement économique, déposait le 24 janvier 1977 un mémoire proposant la mise en place d'une politique d'achat destinée à être appliquée par l'ensemble des corps publics et parapublics. Celle-ci, de l'aveu même du ministre Landry, visait essentiellement à canaliser vers les entreprises de production québécoise une part substantiellement accrue d'achats totalisant plus de 2 milliards en 1976/1977 et ainsi faire de ces achats un levier de développement économique. Le principe général de cette politique reposait d'abord et avant tout sur la notion de contenu québécois maximum; elle écartait par ailleurs toute notion de prime préférentielle, du type d'un pourcentage discriminatoire et universel au niveau des prix. Pour le reste, la politique proposée retenait bon nombre des suggestions déjà formulées dans le rapport Tetley.

11. Voir ci-dessous.

12. *Gazette officielle du Québec*, 1977, vol. 109, p. 4655 (A.C. 2591-77).

Le 28 janvier 1977, le Conseil des ministres approuvait les grandes lignes du document Landry. Six mois plus tard, deux arrêtés en conseil étaient adoptés, l'un concernant les contrats d'achat du gouvernement¹², l'autre l'application de la politique d'achat¹³. Ces arrêtés en conseil consacraient l'entrée en vigueur, au plan juridique, de la politique d'achat définie par le conseil des ministres en janvier. Depuis, cette politique d'achat a fait l'objet d'une évaluation en 1979, laquelle a donné lieu à quelques modifications secondaires. Ce mémoire synthèse d'évaluation constitue, chronologiquement parlant, le dernier document d'importance sur la politique d'achat du Québec.

Pour mieux apprécier maintenant le cheminement qu'a suivi l'adoption de l'actuelle politique d'achat du gouvernement québécois, nous allons revenir sur les principales études qui jalonnent ce dernier, à savoir le rapport SORES (1964), le rapport Paquin (1972), le rapport Tetley (1976) et le rapport Landry (1977). Pour terminer, nous procéderons à une évaluation du fonctionnement de la politique à partir, d'une part, de l'étude interne produite par le secrétariat du Conseil du trésor en 1980 et, d'autre part, d'un sondage effectué auprès des petites et moyennes entreprises québécoises.

I — LES ÉTUDES PRÉLIMINAIRES DANS LA GENÈSE DE LA POLITIQUE D'ACHAT PRÉFÉRENTIEL DU QUÉBEC

A — Le rapport SORES (1964)

Des 85 pages que comporte l'ensemble du rapport SORES¹⁴, 25 pages, soit les chapitres 3 et 4, traitent spécifiquement de l'achat préférentiel de produits québécois. Le chapitre 3 débute par une analyse des fondements d'une politique de préférence pour les produits fabriqués au Québec. Suivent ensuite deux autres sections portant, l'une sur la détermination théorique du « contenu québécois », l'autre sur la détermination pratique du « contenu québécois ». Le chapitre 4 pour sa part se veut une application concrète des conclusions dégagées dans le chapitre 3: il s'interroge sur l'impact d'une politique d'achat préférentiel dans un certain nombre de secteurs de l'économie québécoise. Toujours dans la même veine, on retrouve enfin au chapitre 7 quelques considérations relatives à l'intérêt que pourrait avoir pour le Québec l'achat préférentiel de produits canadiens par opposition à l'achat de produits étrangers.

1. *L'achat préférentiel: les considérations théoriques*

La partie du rapport SORES qui s'intitule « Fondements d'une politique de préférence pour les produits québécois » à vrai dire est plutôt décevante. En deux

13. *Gazette officielle du Québec*, 1977, vol. 109, p. 4663 (A.C. 2592-77).

14. SORES Inc. *Critères pour une politique d'achat et méthode d'application*, mémoire préparé pour le ministère de l'Industrie et du Commerce, Montréal, 1964.

courtes pages, les auteurs affirment purement et simplement, sans s'appuyer sur aucune démonstration, qu'à qualité et prix presque égaux, le gouvernement a un réel avantage à acheter des produits à fort contenu québécois, car ce faisant, il contribue de façon directe à accroître le revenu national de la province, l'emploi et ses propres recettes. Encore là, on se trouve uniquement en présence d'un énoncé à l'effet que les personnes qui auront bénéficié directement de l'augmentation de revenu engendrée par l'action du gouvernement, accroîtront à leur tour leurs dépenses. Dans la mesure où ces dépenses porteront encore une fois sur des produits fabriqués au Québec, elles provoqueront à leur tour un nouvel accroissement du revenu national, lequel provoquera de nouvelles dépenses, etc. Assez curieusement, cependant, aucune explication n'est fournie sur les mécanismes susceptibles d'inciter les bénéficiaires de la politique d'achat à acheter eux-mêmes des produits fabriqués au Québec.

Ce traitement sommaire apporté à l'étude des fondements d'une politique d'achat préférentiel des produits québécois apparaît pour le moins surprenant. Aucune référence n'est faite dans cette étude au coût théorique d'une telle politique. Tout au plus les auteurs soulignent-ils qu'il ne serait pas souhaitable que le gouvernement s'astreigne à payer notablement plus cher ou se contente de produits de qualité nettement inférieure, simplement pour pouvoir tout acheter au Québec. À l'inverse, aucune tentative n'est faite pour justifier cette politique, qui en est une finalement de subvention, par l'argument le plus classique en la matière, à savoir celui de l'industrie naissante.

Dans une étude publiée quelques 3 ans après le dépôt du rapport SORES, soit en 1967, Albert Breton aborde de façon beaucoup plus explicite ce problème des implications économiques d'une politique préférentielle d'achat¹⁵. Assimilant celle-ci, dans ses différentes manifestations, à une politique de subventions, Breton en examine l'impact à partir d'un principe de base fort simple qui est que toute subvention a nécessairement pour contrepartie une forme quelconque d'impositions, ce qui l'amène à faire la distinction suivante:

If a government implements purchasing policies and if the factors of production in its jurisdiction are mobile, the tax required to pay for the implied subsidies will, given the removal costs and the preference of individuals for the jurisdiction, tend to push the factors of production out of the jurisdiction. If the degree of mobility of factors (labour and capital) resulting from changes in taxes is called the tax elasticity of factor movements, then, assuming that the value of this elasticity is low, it will be easier for the government of a given jurisdiction to tax a fraction of its population and to pay the proceeds in subsidies to another.¹⁶

Ayant ainsi circonscrit la marge de manoeuvre d'un gouvernement qui désire implanter une politique préférentielle d'achat, Breton soulève par la suite le

15. Albert BRETON, *Discriminatory Government Policies in Federal Countries*, Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, Montréal, 1967, chap. II.

16. *Idem*, p. 19.

problème du coût d'une telle politique en termes de réactions des autres gouvernements. Il écrit à ce sujet:

There is an additional dimension to this problem, resulting from the fact that the subsidies are effectively preventing suppliers of other jurisdictions from selling to the government implementing purchasing policies. Such policies in fact invite retaliation. We should consequently expect those jurisdictions which stand to lose a great deal from the purchasing policies themselves or to adopt policies which have similar effects¹⁷.

Finalement, se penchant sur la question du gain potentiel pouvant découler de l'implantation d'une politique préférentielle d'achat, Breton est amené à distinguer deux types de situations. Dans les cas où les marchés sont en plein équilibre, affirme-t-il, une politique d'achat préférentiel ne peut qu'entraver le fonctionnement efficace du système économique et par conséquent entraînera un niveau de production inférieur. La conclusion n'est pas la même, cependant, lorsque la situation qui prévaut en est une de déséquilibre:

On the other hand, if we start with a situation of disequilibrium in some markets – disequilibria which may appear because of the existence of monopoly elements, taxes, subsidies, external economies or diseconomies, and other things – then it is not possible to say whether the implementation of purchasing policies would improve or worsen the general welfare and whether such implementation would increase or reduce output. To arrive at an answer, one would require empirical knowledge of the technology used and of the structure of industry as well as of the structure of wants¹⁸.

Malheureusement, ce type de réflexion théorique sur la nature et l'impact d'une politique d'achat préférentiel ne se retrouve tout simplement pas dans le rapport SORES. Ce dernier, après avoir conclu sommairement au bien-fondé d'une politique d'achat axée sur le contenu québécois, s'intéresse davantage aux difficultés théoriques et pratiques que soulève la détermination de ce contenu québécois. Toute cette discussion, si elle ne touche pas aux fondements d'une politique d'achat préférentiel, présente néanmoins un certain intérêt dans la mesure où elle fait ressortir la complexité et les coûts d'administration d'une telle politique.

Comment évaluer le contenu québécois de produits dont les divers stades de fabrication prennent place dans des entreprises différentes et dont les matières premières peuvent être très nombreuses et très diverses, telle est la difficulté à laquelle se butent les auteurs du rapport. Pour résoudre ce problème, ces derniers mettent de l'avant l'idée d'un questionnaire détaillé que les firmes devraient remettre en même temps que leur soumission. Les renseignements demandés porteraient entre autres sur les affiliations de la compagnie concernée, sur le lieu de fabrication du produit et son contenu « canadien », sur la valeur totale de la

17. *Ibidem*.

18. *Idem*, pp. 19-20

production effectuée au Québec, le pourcentage de la production des établissements situés au Québec par rapport à l'extérieur tel que représenté par les salaires versés, les taxes et impôts payés, les achats de services et de matériels, etc. Les auteurs du rapport reconnaissent que la collecte de ces renseignements pourra dans certains cas soulever des difficultés, particulièrement en ce qui concerne l'identification exacte des destinataires ou bénéficiaires de certains produits, ainsi que dans le cas de producteurs québécois qui ont eux-mêmes, directement ou indirectement, des établissements en dehors du Québec. Aussi suggèrent-ils, en conclusion de leur étude sur cette question du contenu québécois, que l'objectif essentiel devrait être de distinguer simplement les firmes dont la production possède un fort contenu québécois, celles dont le contenu québécois est moyen, et enfin celles dont le contenu québécois est faible.

Reste à intégrer ces données dans le processus de sélection du fournisseur. Au chapitre VII du rapport, les auteurs proposent la formule suivante. Partant du coût de la marchandise une fois livrée à l'endroit désiré, ils suggèrent de l'affecter d'un double coefficient, l'un se rapportant au contenu québécois, l'autre à la cote de fiabilité de l'entreprise. S'agissant du coefficient relatif au contenu québécois, celui-ci variera selon que ce contenu est faible, moyen ou fort. L'autre coefficient variera selon que la firme est classée « passable », « bonne » ou « excellente ». Grâce à cette formule, concluent-ils, un compromis acceptable entre coût, contenu québécois et qualité devaient pouvoir être réalisé.

2. L'achat préférentiel: les données empiriques

Les seules données empiriques que comporte le rapport SORES concernent l'analyse du contenu québécois de 7 produits préalablement choisis. L'objectif de cet exercice, semble-t-il, était de démontrer que la différenciation suivant le contenu québécois était réalisable, ce que confirme effectivement l'analyse, encore que les statistiques utilisées, au dire même des auteurs, étaient relativement incomplètes.

Par comparaison avec le rapport PAQUIN, qui suivra quelques années plus tard, le rapport SORES apparaît plutôt faible au niveau des données empiriques. En particulier, aucun effort n'est fait pour situer le Québec en tant que province exportatrice ayant intérêt à assurer l'accès le plus large possible à ses produits. Lorsque l'on sait que toute politique d'achat préférentiel favorise l'apparition de mesures semblables à l'extérieur, cela est pour le moins surprenant.

3. Évaluation

Le rapport SORES, dans son ensemble, peut difficilement être considéré comme un document scientifique justifiant la mise en place d'une politique d'achat préférentiel. Sur un plan strictement économique, il n'offre aucun argument solide permettant de conclure au bien-fondé d'une telle politique. D'autres instruments d'interventions, tels les subventions, permettraient-ils d'atteindre de façon plus efficace les objectifs fixés, le rapport n'en fait pas état. Les exportations québécoises risquent-elles d'être affectées par la mise en place d'une telle politique, la question est largement ignorée. En fait, le rapport SORES escamote largement le problème de l'impact d'une politique d'achat préférentiel. Ce qu'il suggère, c'est

essentiellement une façon de mettre en place une telle politique. Mais il faudra attendre 1976 avant que cette suggestion soit reprise.

B — Le rapport Paquin (1972)

Bénéficiant du travail préalable effectué par la société SORES ainsi que d'une étude interne du ministère de l'Industrie et du Commerce préparée à son intention, le Comité institué en 1971 et présidé par M. Roger Paquin, remettait en mai 1972 un rapport beaucoup plus étoffé sur la politique d'achat du gouvernement québécois¹⁹. Le rapport lui-même comporte 115 pages, dont 9 tableaux. Neuf annexes le complètent, totalisant ainsi près de 250 pages. Se rajoute à cet ensemble un rapport minoritaire présenté par M. Roger Labrie, directeur général des approvisionnements à l'Hydro-Québec, lequel vient contester certaines des conclusions du rapport principal sur le sujet qui nous intéresse plus précisément, à savoir l'achat préférentiel. Tant par son ampleur que par la diversité des vues exprimées, le rapport Paquin présente donc un grand intérêt.

1. *Le rapport majoritaire*

Le premier chapitre du rapport, qui porte sur « La problématique des achats gouvernementaux », n'aborde pas à proprement parler la question de l'achat préférentiel. Ce n'est qu'au chapitre deux, qui traite « Des effets des achats gouvernementaux sur l'économie » que la question fait l'objet d'un premier examen. Après avoir constaté, en guise de préambule, que « la structure industrielle du Québec se modifie beaucoup trop lentement et assimile mal les changements de la demande », le rapport souligne la nécessité « de susciter par tous les moyens possibles l'apparition d'industries à croissance rapide qui s'installeront non pas pour desservir seulement un marché local ou régional, mais en fonction d'un marché interprovincial et/ou international ». Cette façon d'aborder le problème, donne immédiatement le ton: la politique d'achat du gouvernement québécois, si elle doit favoriser le développement industriel du Québec, devra être sélective. Il ne s'agit pas *a priori* de protéger des industries en déclin, mais bien plutôt de favoriser l'émergence d'industries capable de soutenir la concurrence internationale. Comment la politique d'achat du gouvernement québécois peut contribuer à la réalisation de cet objectif, c'est ce que le rapport s'applique par la suite à éclaircir en distinguant entre, d'une part, l'effet de revenu d'une telle politique et, d'autre part, les effets de développement.

L'effet de revenu ou « multiplicateur de revenu » est essentiellement le même argument que nous avons envisagé précédemment en discutant du rapport SORES. Le rapport Paquin n'y fait référence que pour souligner que « la recherche de l'effet de revenu ne comporte aucune préoccupation particulière quant à ses répercussions sur telle ou telle activité industrielle ». Le rapport l'assimile donc à un simple « effet de substitution des importations ».

19. Gouvernement du Québec, *Rapport du Comité d'études sur les achats*, Québec, mai 1972.

Manifestement, les auteurs du rapport Paquin sont beaucoup plus intéressés par les effets de développement d'une politique d'achat. Deux effets en particulier retiennent leur attention. Le premier concerne l'accroissement de taille des entreprises existantes qui opèrent dans des industries où la demande offre des perspectives de croissance rapide. « En canalisant un volume suffisant d'achats publics vers les entreprises qui oeuvrent dans des activités dynamiques », explique-t-on, « celles-ci sont en mesure d'accroître leur productivité, d'abaisser leur prix de revient et de pénétrer davantage les marchés extérieurs ». Condition absolument essentielle pour atteindre cet objectif, cependant, il y aurait lieu de procéder à une sélection rigoureuse des industries où la demande est en forte expansion.

Malheureusement, le rapport n'est guère loquace sur la façon d'arriver à cette sélection. Quelques études de cas, à cet égard, auraient pu être intéressantes. Un premier exemple pertinent, aurait pu être celui du secteur de l'ingénierie qui, bien que se situant au niveau des services, paraît refléter cet effet d'accroissement de taille décrit par le rapport. On sait, en effet, que les grandes sociétés d'ingénierie québécoises, qui se situent maintenant parmi les premières au monde, se sont développées initialement sur la base des contrats octroyés par le gouvernement québécois. Toujours dans la même perspective, un autre champ d'investigation intéressant aurait pu être celui des communications. Grâce au monopole que lui reconnaissait jusqu'à tout récemment la loi en ce qui concerne la fourniture d'appareils téléphoniques, la société Bell Canada a pu, à travers sa filiale Northern Electric, devenue plus tard Northern Telecom, développer une entreprise de dimension mondiale. Même si on ne peut parler dans ce dernier cas d'achats gouvernementaux, le monopole octroyé avait sensiblement le même effet, de sorte que l'exemple apparaît pertinent. Enfin, une dernière étude de cas, moins emballante peut-être au niveau des résultats, mais soulevant tout de même des questions intéressantes, aurait pu être celle de l'industrie de la motoneige. À l'époque où celle-ci apparaissait en pleine croissance, elle a reçu des gouvernements fédéral et provinciaux une aide sous forme de subventions de démarrage qui a favorisé la multiplication des petites entreprises, lesquelles, avec la baisse subséquente de la demande, ont dû tour à tour fermer leurs portes. Si l'exemple, encore une fois, ne concerne pas la politique d'achat, il reflète néanmoins certaines des difficultés qui peuvent résulter de l'utilisation d'un moyen d'intervention comparable à la politique d'achat, à savoir les subventions. Quoiqu'il en soit, en l'absence de toute étude de cas illustrant, directement ou indirectement, l'effet d'accroissement de taille que décrit le rapport Paquin, nous ne pouvons que constater l'existence d'un argument dont la démonstration concrète demeure à faire.

Le deuxième effet de développement examiné par les auteurs du rapport a trait à l'implantation et au démarrage d'industries nouvelles et prometteuses qui utilisent une technologie avancée et dont les produits sont en demande croissante sur les marchés internationaux. L'explication avancée est la suivante :

L'assurance d'obtenir pour un certain temps un volume déterminé d'achats en provenance du secteur public peut contribuer efficacement au démarrage d'une entreprise en lui permettant de pallier graduellement les difficultés de départ et la concurrence d'entreprises étrangères déjà bien établies. Cette utilisation des achats publics pour stimuler l'essor d'une industrie naissante doit cependant

obéir à des règles strictes (ex. une période de temps limitée, un programme d'expansion rigoureusement défini, etc.) de façon à ce que l'entreprise puisse éventuellement atteindre un degré de compétition suffisant pour pénétrer par ses propres moyens les marchés étrangers²⁰.

Il s'agit là d'un argument bien connu des économistes qui l'ont fréquemment appliqué au domaine des échanges internationaux. C'est ainsi que James C. Ingram, dans un volume intitulé *International Economic Problem*²¹, écrit à ce sujet:

Thus stated, the infant-industry argument is analytically correct. It does not conflict with the principle of comparative advantage. In terms of our earlier analysis of trade, the argument is that the country's *present* production possibility curves does not reflect its true potential. Given time to develop the infant-industry, the production-possibility curve will *shift* and the country's potential comparative advantage will be achieved²².

Mais l'argument, à ce stade, demeure purement théorique. Or, il appert que c'est au niveau de sa concrétisation qu'il soulève de véritables problèmes, ainsi que le souligne Ingram:

Despite its analytical validity and its appeal to common sense, infant-industry protection encounters grave difficulties in actual practice. A country should use great care in extending such protection to its young industries. The crucial problem is that it is difficult to determine in advance just which industries possess a potential comparative advantage. If protection is extended to the wrong industry, the cost to society will be heavy...

In view of the extreme difficulty of selecting the correct industries to protect, many economists argue that a country should let the market decide²³.

Les auteurs du rapport Paquin, nous l'avons vu, n'étaient pas insensibles à ce problèmes de la sélection des industries appelées à un avenir prometteur sur les marchés internationaux. Il nous faut voir maintenant comment ils ont cherché à répondre à ce problème.

La nouvelle politique d'approvisionnement proposée par le rapport Paquin part du principe que les achats du gouvernement québécois doivent s'effectuer au plus bas prix possible, pourvu que les exigences de qualité, de sécurité, etc., soient respectées. À prix égal, le rapport admet cependant que le Gouvernement opte pour l'achat de produits québécois, un produit étant considéré comme québécois lorsque comparativement à un autre, il comporte une proportion plus grande de valeur ajoutée québécoise en rapport avec le coût total du produit. Jusque-là, on ne peut parler d'achat préférentiel au sens strict, car aucun déboursé supplémentaire, aucune

20. *Idem*, pp. 45-46.

21. James C. INGRAM, *International Economic Problems*, 2nd ed., John Wiley & Sons, New York, London, Sidney, Toronto, 1970.

22. *Idem*, p. 38.

23. *Idem*, pp. 38-39.

subvention ne vient favoriser l'achat du produit québécois : au point de départ, celui-ci doit être compétitif avec les produits venant de l'extérieur.

De façon exceptionnelle, toutefois, les auteurs du rapport Paquin admettent l'achat préférentiel. Faisant référence à l'étude de Breton, mentionnée précédemment, ils reconnaissent d'emblée que l'achat préférentiel « constitue une mesure discriminatoire au sens éthymologique du terme, c'est-à-dire que quelqu'un quelque part décide d'une certaine allocation de ressources à un secteur d'activité donné, au détriment d'un autre ». Aussi l'achat préférentiel ne se justifie-t-il, à leurs yeux, que s'il assure un effet d'entraînement susceptible de faire progresser l'économie en général. Même là, il doit être utilisé avec circonspection, car son usage « équivaut à isoler le producteur québécois en lui créant un statut de monopole qui lui serait finalement nuisible, lui enlevant toute nécessité d'initiative créatrice, tout souci réel de qualité ». Pour éviter cet écueil, les auteurs du rapport recommandent donc que le recours à l'achat préférentiel soit considéré comme un acte double :

En tant qu'achat, il tomberait sous la juridiction du ministère de l'Approvisionnement qui lui appliquerait ses critères généraux d'efficacité; en tant que subvention, par l'action d'une prime, il deviendrait du ressort du ministère de l'Industrie et du Commerce qui devrait en approuver le bien-fondé²⁴.

En conclusion, ils recommandent que le coût de l'achat préférentiel soit toujours bien établi et que celui-ci soit imputé à l'organisme qui le préconise et supporté par lui.

2. *Le rapport minoritaire*

Ainsi que mentionné précédemment, le rapport du Comité d'étude sur les achats a donné lieu, sur la question de l'achat préférentiel, à un rapport minoritaire rédigé par le directeur général des achats à la Société Hydro-Québec. De l'avis de ce dernier, le Comité a beaucoup trop limité la portée et l'application de cette pratique. Essentiellement trois arguments sont avancés pour soutenir ce point de vue.

Le premier est à l'effet que le Comité n'a pas suffisamment tenu compte de l'effet de revenu. L'achat préférentiel, en plus de servir à la promotion et au développement de l'industrie québécoise, crée également une demande intérieure qui, en période de conjoncture difficile ou de chômage élevé, peut avoir un effet de stabilisation économique. Ramené à l'essentiel, cet argument en est un de nature protectionniste que l'auteur justifie en affirmant que l'économie québécoise comporte « une concurrence intérieure déjà très importante ».

Le second motif avancé est à l'effet qu'il ne serait pas pratique de demander à chaque fois au ministère de l'Industrie et du Commerce d'approuver le choix établi en matière d'achat préférentiel. Avec assez d'à-propos, il est fait observé que les

24. *Supra*, note 20, p. 81.

délais entre la demande et la livraison du produit ne laisseraient pas assez de temps pour entreprendre des études sur les industries concernées si chaque dossier devait faire l'objet d'un examen de la part de deux organismes distincts. L'auteur fait valoir par ailleurs que l'Hydro-Québec a toujours procédé seule en la matière, avec un certain degré de succès. L'argument, ainsi qu'on peut le constater, n'est pas entièrement désintéressé.

Enfin, dernier motif, il est souligné que les autres provinces du Canada, en l'absence de toute loi ou réglementation à cet effet, « exerce néanmoins des pratiques restrictives très poussées ». Et l'auteur du rapport minoritaire d'ajouter:

Si l'on compare nos pratiques au Québec avec celles des autres provinces du Canada, les nôtres paraissent encore timides²⁵.

Ce dernier argument ne justifie pas en soi la mise en place d'une politique d'achat préférentiel. Il pourrait au contraire militer en faveur d'une interdiction de toute pratique semblable au niveau national. Ce qu'il fait très bien ressortir, par ailleurs, c'est la difficulté d'exercer un véritable contrôle juridique sur de tels agissements dès lors qu'ils ne découlent pas d'une intervention législative ou réglementaire. L'auteur suggère d'ailleurs à cet égard que l'intervention de l'État québécois dans ce domaine devrait se faire de façon discrète. Il faut souligner enfin, toujours en rapport avec cet argument, qu'il a souvent été utilisé par les États au plan international et que jusqu'à la signature du récent accord du GATT sur les achats gouvernementaux, aucun contrôle n'était exercé sur ce type de pratique, sauf dans le cadre du Traité de Rome.

3. *L'apport des annexes*

Des neuf documents annexés au rapport du Comité sur la politique d'achat, un seul traite directement de l'achat préférentiel: les autres font état d'études américaines sur la centralisation des achats, rappellent l'histoire législative du Service des achats au Québec, ou encore reproduisent les organigrammes d'autres services d'achat au Québec et au Canada. Le document qui nous intéresse plus directement, est l'étude soumise par la direction générale de la recherche et de la planification du ministère de l'Industrie et du Commerce au Comité d'étude sur les achats, à la demande de ce dernier. Cette dernière, par son ampleur et son niveau de sophistication, s'impose d'emblée comme le document fondamental à la source du rapport final. Au plan strictement scientifique, on peut même y voir l'essentiel du rapport.

Le mandat confié à la Direction générale de la recherche et de la classification était assez explicite:

Conformément aux pouvoirs que lui confère l'Arrêté en Conseil no 342 du 27 janvier 1971, le Comité d'étude sur la politique d'achat retient les services de la Direction des études économiques afin de procéder à une étude et faire

25. Comité d'études sur les achats, Rapport minoritaire de M. Roger Labrie, 1972, p. 6.

rapport sur les aspects ci-après énumérés concernant les achats du secteur public et parapublic au Québec.

1 – *L'inventaire des achats*

Il s'agit d'une analyse descriptive permettant de situer le problème dans son contexte actuel, l'inventaire doit couvrir tous les achats en biens et services:

- a) des ministères et des organismes qui en dépendent;
- b) des institutions publiques et parapubliques et autres institutions subventionnées par le Gouvernement du Québec.

Cet inventaire doit faire ressortir les diverses caractéristiques des biens et services achetés *i.e.* la nature, le volume, la valeur, l'origine, le type de fournisseur et sa localisation, l'organisme acheteur, le mode de passation des commandes, etc..

2 – *Les économies possibles*

D'après 1, déterminer les arguments qui pourraient être économisés par des achats centralisés dans les domaines où les données existent.

3 – *L'analyse de l'incidence économique des achats*

Les données recueillies doivent permettre de déterminer les secteurs industriels où la demande publique représente un facteur d'importance, notamment:

- a) Les activités peu développées au Québec (ex.: les industries de pointe dans les domaines de la santé, des communications et des loisirs);
- b) Les activités où les achats publics peuvent améliorer la productivité et la taille des entreprises de façon à soutenir plus favorablement la concurrence étrangère;
- c) Les activités qui comportent un grand nombre de petites et moyennes entreprises ou qui ont une incidence sur le développement régional.

Cette analyse doit en arriver à mettre en évidence, parmi tous les secteurs de l'économie, ceux où les achats publics sont de nature à produire le plus d'effet d'entraînement.

4 – *L'analyse coût-bénéfice*

L'analyse doit faire ressortir pour les secteurs d'activité retenus à la section 3, les coûts encourus et les bénéfices qui en découlent du point de vue du développement économique dans l'hypothèse où on voudrait utiliser les achats pour promouvoir le développement industriel.

5 – Est-ce que notre politique d'achat peut avoir des effets sur la vente de produits québécois à l'extérieur de la province?

Sans faire référence en tant que tel à la mise en place d'une politique d'achat préférentiel, il est clair que le mandat en question, à ses paragraphes 3, 4 et 5, envisageait cette possibilité. Malheureusement, si l'analyse de l'incidence économique des achats met bien en évidence les secteurs où les achats publics sont de nature à produire le plus d'effet d'entraînement, il n'en va pas de même de l'analyse coût-bénéfice que le rapport ignore totalement. Outre les arguments mis de l'avant en faveur de l'achat préférentiel, et qui sont largement repris dans le rapport majoritaire du Comité, les seuls autres éléments que l'on retrouve en effet concernent les

moyens de mise en oeuvre d'une telle politique (prix préférentiels, appels d'offres restreints, contrat de gré à gré, allotissement), ainsi que les conditions d'application d'une telle politique dans le contexte québécois (réformes administratives, etc.). Sur la question spécifique de l'achat préférentiel, le rapport de la direction générale de la recherche et de la planification n'apporte donc pas le complément d'information nécessaire pour autoriser une prise de décision en toute connaissance de cause.

4. *Évaluation*

L'analyse du rapport Paquin sur la question de l'achat préférentiel apparaît en nette progression par rapport à celle que l'on retrouve dans le rapport SORES. Non seulement les principaux arguments théoriques sur la question sont-ils bien dégagés, mais on voit également paraître le début d'une controverse idéologique sur le rôle de l'État en matière économique. Ce qui, en revanche, manque au rapport Paquin pour en faire un véritable document scientifique susceptible de fonder une prise de décision éclairée relativement à l'achat préférentiel, ce sont d'abord des études de cas et ensuite une véritable analyse coût-bénéfice. Malheureusement, on ne peut que constater l'absence de telles informations avec le résultat que le rapport n'apparaît pas vraiment concluant sur la question.

C — Le rapport Tetley (1976)

Le rapport présenté par le ministre libéral William Tetley, le 10 novembre 1976, se voulait uniquement un rapport intérimaire²⁶: un autre, beaucoup plus complet, devait suivre. Malheureusement, le sort en décida autrement, le gouvernement libéral de M. Robert Bourassa étant défait le 15 novembre 1976. Le document, en fait, est assez court – il ne comporte que 45 pages – et est d'une facture plutôt sommaire. Il se trouve cependant complété par 9 annexes totalisant près de 100 pages, lesquelles ajoutent au dossier un certain nombre d'informations fort intéressantes.

1. *Le rapport intérimaire*

Le nouveau Comité sur la politique d'achat, créé le 20 mai 1976, avait pour but de réconcilier diverses prises de position des ministres Guy St-Pierre, de l'Industrie et du Commerce, et William Tetley, des Travaux publics et de l'Approvisionnement, sur la question encore controversée de la mise en place d'une politique d'achat pour le Québec. En effet, non seulement les deux ministres avaient-ils entamés leur propre examen de la question, mais ils en arrivaient à des conclusions divergentes sur l'identification de l'organisme responsable, avec le résultat que la mise en place même de la politique tardait à se matérialiser. Sur le fonds, par ailleurs, on pouvait noter, dans leurs interventions, une certaine conver-

26. Gouvernement du Québec, *Rapport intérimaire du Comité sur la politique d'achat au Québec*, présenté par Monsieur William Tetley, ministre des Travaux publics et de l'approvisionnement, novembre 1976.

gence sur la question de l'achat préférentiel, les deux ministres se montrant plutôt sceptiques à cet égard.

Le rapport débute par un très bref historique des achats gouvernementaux et paragouvernementaux, suivi d'un rappel de l'importance de ces achats, fondé sur les données du rapport Paquin, ainsi que d'un relevé des divers systèmes d'achat en vigueur sur une base sectorielle. Suivent ensuite une revue des conclusions des travaux antérieures sur le sujet ainsi qu'un exposé de la méthodologie de travail du Comité.

Le reste du rapport porte sur ce qui est appelé « Les principaux dilemmes d'une politique d'achat à l'échelle du Québec ». Le Comité y examine divers problèmes qui entravent l'élaboration d'une politique d'achat préférentiel.

Le premier dilemme envisagé est celui de « savoir si on devrait ou non rendre publique une politique d'achat préférentiel ». Il est plutôt surprenant de constater que le Comité s'adresse d'abord à cette question, ce qui laisse entendre que le principe même de l'achat préférentiel est accepté. En faveur de la divulgation, on fait valoir que c'est là la meilleure façon de s'assurer que la politique soit connue et comprise par toutes les parties concernées. À l'encontre, on explique que le fait de publier pourrait donner ouverture à de fausses interprétations et à la critique. Rien n'est dit cependant du danger de rétaliation que pourrait comporter le fait de faire connaître aux autres gouvernements la portée exacte de la politique d'achat du Québec. Et surtout, dans la mesure où la publication d'une politique d'achat se fait plus souvent qu'autrement sous forme de loi ou de règlement, rien n'est dit sur les possibilités de contestation judiciaire, alors que l'achat préférentiel, discriminatoire par définition comme le souligne le rapport Paquin, affecte la libre circulation des biens et donc met en cause le fonctionnement de l'union économique canadienne.

Le second dilemme abordé par le Comité concerne l'aide à l'industrie québécoise. Le problème, beaucoup plus fondamental que le premier, est de savoir si les primes à l'achat et les subventions à l'achat sont des moyens efficaces pour promouvoir le développement de l'industrie québécoise. Assez curieusement, cependant, aucune tentative n'est faite pour contraster ces mécanismes avec les subventions directes aux producteurs, jugées par la plupart des économistes beaucoup plus efficaces.

S'agissant d'abord des primes, le rapport se contente de mentionner, sur la base de l'expérience de l'Hydro-Québec, qu'il peut être efficace et peu coûteux d'accorder une prime, à condition qu'on le fasse avec discernement. Et le rapport ajoute :

Cette politique est connue du public et a incité, selon l'Hydro, plusieurs entreprises à s'établir au Québec. Ces avantages ont été obtenus à peu de frais. En 1975, les achats de l'Hydro se sont chiffrés à plus de \$194 millions mais le coût supplémentaire entraîné par l'adjudication de contrats à des soumissionnaires qui ne présentaient pas le prix le plus bas ne comptait que pour \$177,000. Le taux réel de la prime était donc inférieur à 0.1%²⁷.

27. *Idem*, p. 26.

Néanmoins, le rapport rappelle à cet égard une résolution de la Conférence interprovinciale des ministres des Travaux publics à l'effet que les subventions directes soient préférées comme mécanismes d'intervention, sauf dans certains cas exceptionnels, comme par exemple pour aider une industrie à démarrer.

Le scepticisme du rapport concernant l'octroi de primes à l'achat se trouve confirmé lorsqu'il aborde les inconvénients d'une telle pratique. Une telle pratique, affirme-t-il, peut se révéler indésirable à bien des égards. D'abord, elle peut être exploitée de façon à porter l'appui des achats gouvernementaux à un niveau indésirable. Les manufacturiers locaux, de leur côté, pourrait être facilement tentés de gonfler leurs prix et d'empocher la prime comme bénéfice supplémentaire. De là à conclure que l'achat ne devrait pas être considéré comme un moyen privilégié pour aider l'industrie québécoise, il n'y a qu'un pas que le rapport franchit assez rapidement.

S'agissant par ailleurs des subventions, le rapport se montre tout aussi critique. En effet, après avoir mentionné que l'objectif premier d'une politique de subvention est « de favoriser la venue d'une industrie prometteuse » ou encore « de rentabiliser une industrie existante désirant diversifier sa production ou renouveler son équipement », il passe immédiatement à deux études de cas qui semblent démontrer au contraire le peu d'efficacité d'une telle politique.

Ces deux études de cas portent l'une sur des subventions aux entreprises québécoises d'édition et de diffusion du livre, l'autre sur des subventions pour l'achat d'autobus. Dans le premier cas, le rapport conclut que les politiques en place ont ralenti le processus d'approvisionnement « d'une part en empêchant les organismes de commander directement des éditeurs et d'autre part, en obligeant les institutions subventionnées d'établir un système de répartition et de rotation des commandes parmi les fournisseurs ». Mais au-delà de ce problème, le rapport n'indique pas si les maisons d'édition et de diffusion du livre ont bénéficié économiquement de la politique en question. Quant aux subventions pour l'achat d'autobus, le rapport tend à établir que la prime de 20% accordée à l'achat d'autobus fabriqués au Québec a surtout eu pour effet de hausser le prix d'achat de ces véhicules par rapport au prix d'achat de véhicules semblables fabriqués dans la province voisine de l'Ontario. Mais le rapport admet ne pas avoir analysé les effets des retombées économiques de ces achats au Québec.

À partir de ces constatations, le rapport suggère que les subventions « ne devraient être utilisées que pour provoquer des effets de revenu et de développement à moyen et à long terme », et ce uniquement dans le cas d'industries ayant un potentiel de développement rapide. De plus, est-il précisé, nulle subvention ne devrait être accordée sur une base permanente.

Parmi les autres problèmes envisagés par le rapport, plusieurs ont trait au fait que les produits québécois se trouvent défavorisés par rapport à leurs concurrents du fait de leur méconnaissance. C'est ainsi que sont examinés tour à tour les problèmes découlant de l'utilisation de normes et de spécifications étrangères qui ne correspondent pas aux caractéristiques des produits québécois, les problèmes découlant de l'absence d'inventaire des industries québécoises et des produits fabriqués au

Québec, les problèmes découlant de l'absence de prises en considération des possibilités de l'industrie québécoise dans la préparation des offres d'achat ainsi que les problèmes rattachés à la définition des produits québécois. Toutes ces questions sont abordées sur la base de données concrètes portées à l'intention du Comité. Mais de nature essentiellement fonctionnelle, leur étude ne donnent lieu à aucune discussion sur le bien-fondé de l'achat préférentiel.

Le dernier problème abordé par le rapport porte sur le danger de l'adoption d'une politique d'achat par le Québec compte tenu des réactions des autres provinces. L'adoption d'une politique d'achat, souligne-t-on, pourrait entraîner des représailles de la part des autres provinces. Mais le rapport ne va pas plus loin que cette simple constatation, et aucun effort n'est fait pour évaluer le coût potentiel d'une telle attitude de la part des autres provinces. Aucune relation n'est établie non plus entre le fait de divulguer officiellement la politique d'achat du Québec et les possibilités de semblables représailles de la part des autres provinces.

En guise de conclusion, le rapport suggère l'adoption d'une politique d'achat pour les secteurs public et parapublic comportant entre autres les éléments suivants :

a) Le principe de l'acceptation de la plus basse soumission, pourvu que celle-ci remplisse des normes acceptables de qualité et donne des garanties raisonnables de livraison et de services.

À prix égal, on accordera une préférence au soumissionnaire qui offre un produit fabriqué au Québec.

b) Lorsqu'il y a suffisamment de manufacturiers au Québec pour assurer une saine compétition, seuls ces manufacturiers seront invités à soumissionner dans la mesure où une telle action s'inscrit dans le cadre d'une pratique administrative judicieuse. La même considération sera accordée aux produits canadiens par rapport aux produits étrangers.

c) Le cahier de charges ne doit comporter aucune disposition qui pourrait avoir pour effet d'écarter un produit québécois.

d) Lorsqu'il est nécessaire, dans des plans, devis et spécifications, d'identifier une marque de commerce, le produit québécois devra servir de référence, laissant aux manufacturiers de l'extérieur du Québec l'obligation de faire la preuve de l'équivalence de leurs produits²⁸.

2. Les annexes

Les annexes, au nombre de onze, sont d'un intérêt inégal. Le premier document énonce la politique d'achat en vigueur au Service général des achats. Les quatre suivants reproduisent les mémoires antérieurs des ministres St-Pierre et Tetley sur le sujet ainsi que les recommandations du Comité ministériel permanent des ressources naturelles et du développement industriel sur la même question. Trois autres documents donnent la liste des cas étudiés par le Comité, la liste des organismes publics et parapublics à qui ce dernier a écrit ainsi que la liste des

28. *Idem*, p. 41.

organismes publics et parapublics rencontrés. On retrouve enfin, en dernier lieu, une déclaration de principe du gouvernement de l'Ontario sur l'achat préférentiel ainsi qu'un document fourni par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et faisant état des politiques des diverses provinces du Canada en matière d'achat.

Seuls ces deux derniers documents apportent un éclairage nouveau sur la question de l'achat préférentiel. La déclaration de principe du gouvernement de l'Ontario, datée de 1974, est intéressante en ce qu'elle reconnaît explicitement l'existence d'une politique d'achat préférentiel en Ontario. Celle-ci concerne d'abord et avant tout l'ensemble des produits canadiens, selon ce qui ressort du document en question:

It is the policy of this government to encourage the production within Canada of goods required by the public as well as the private sectors wherever such goods can be economically produced. In line with this policy and where circumstances permit it, a price preference of up to 10% may be given in respect of the Canadian content of goods and services supplied to the government²⁹.

Mais le même document va plus loin par la suite et admet que l'achat préférentiel pourra être utilisé, dans certains cas, au profit des industries de l'Ontario. L'argument avancé pour justifier un tel type d'intervention est intéressant:

To protect Ontario industry and guard against a continuing purchase bias in other jurisdictions, this government will reserve the right to give preferential treatment to Ontario-based firms on an ad hoc basis should it consider such a step necessary as a last resort³⁰.

Lorsque l'on sait que l'Ontario produit la majeure partie des biens manufacturés au Canada, et que ceux-ci subissent surtout la concurrence étrangère, il faut voir là l'énoncé d'une véritable politique d'achat préférentiel, identique dans ses objectifs à celle proposée dans le rapport Paquin.

Le document originant du gouvernement du Nouveau-Brunswick se veut essentiellement un relevé des pratiques provinciales en matière d'achats gouvernementaux à partir des réponses à un questionnaire transmis à chacune des provinces. On y apprend en particulier que chacune de celles-ci, d'une façon ou d'une autre, favorisent à l'occasion les producteurs locaux. Bien que ces pratiques, dans la plupart des cas, ne soient pas articulées de façon très explicite, elles existent néanmoins et paraissent justifier l'argument avancé par le rapport Paquin à l'effet que si les autres provinces le font, il est légitime pour le Québec d'agir de la même façon.

3. Évaluation

Malgré son caractère sommaire, le rapport Tetley peut être considéré à certains égards comme un complément utile au rapport SORES et au rapport Paquin. Par sa

29. Appendice K., "Government of Ontario Policy Respecting Purchase of Canadian Goods and Services".

30. *Ibidem*.

méthodologie en particulier, où les études de cas prédominent, il fait ressortir l'ambiguïté de l'achat préférentiel en tant que mécanisme d'intervention de l'État en faveur du développement économique. Malheureusement, ces études de cas, auxquelles il est simplement fait référence de temps à autre, paraissent relever davantage de la narration que de l'étude scientifique. Phénomène intéressant, la liste des cas examinés semble démontrer qu'à l'origine, il y a d'abord eu une plainte d'un producteur local frustré de s'être fait soufflé un contrat par un producteur étranger. En dernière analyse, on est pas surpris de constater que le rapport lui-même aboutit à des conclusions plutôt ambiguës sur l'utilité de l'achat préférentiel. Les recommandations favorables, mais en même temps fort prudentes, du rapport à cet égard semblent tout autant sinon davantage justifiées par la pression de l'opinion publique que par la conviction pure et simple.

D — Le rapport Landry (1976)

Le rapport remis par le Ministre d'État au développement économique le 24 janvier 1976, à peine deux mois après l'élection du Parti québécois, ne peut véritablement être considéré comme une étude scientifique. Il faut y voir plutôt un document politique faisant état de la décision arrêtée par le nouveau gouvernement en matière de politique d'achat. Mais ce rapport, dont les conclusions essentielles devaient être transposées subséquentement sous forme réglementaire, n'en demeure pas moins intéressant. En effet, s'il reproduit, au niveau de sa substance, plusieurs éléments déjà élaborés dans les rapports précédents, il tranche par ailleurs dans le débat scientifique en présentant l'intervention provinciale comme une pure mesure de défense à l'encontre des autres gouvernements. La question n'est plus de savoir si un tel type d'intervention se justifie au plan économique; ce qui importe, c'est d'agir rapidement dans le but d'égaliser les chances et de donner une aide concrète à la petite et moyenne entreprise québécoise.

1. *Le rapport*

Le rapport proprement dit, excluant les annexes, totalise tout au plus 16 pages. Une première section, très brève, rappelle les principales données sur les achats des secteurs publics et parapublics au Québec. Par la suite, une seconde section fait état des contraintes dont il a fallu tenir compte dans l'élaboration du projet. Parmi celles-ci, il en est une qui est particulièrement intéressante en ce qu'elle donne le ton général du rapport; elle est formulée ainsi:

Compte tenu de la situation économique actuelle, il est impératif d'implanter rapidement une politique d'achat; de plus, l'implantation d'une politique est d'autant plus souhaitable à court terme qu'elle fait suite à six ans d'études et de promesses d'action.

Si on peut parler de contrainte dans le cas présent, il s'agit certes d'une contrainte politique. Le nouveau gouvernement manifestement doit se démarquer de l'ancien. Or, dans la mesure où le rapport fait état des tergiversations du gouvernement antérieur relativement à la mise en place d'une politique d'achat, il devient essentiel, pour le nouveau gouvernement, de faire preuve d'esprit de décision et donc d'agir immédiatement. Cela est si vrai qu'un peu plus loin, le rapport décrète

que la politique d'achat doit « pouvoir être applicable et opérationnelle rapidement sans que des délais requis par la réalisation de nouvelles études... n'en retardent de nouveau l'application ».

Toujours au niveau des contraintes, le rapport, après quelques considérations sur la dimension budgétaire de la politique proposée, termine avec les remarques suivantes qui illustrent, on ne peut mieux, le type d'impact externe que peut avoir une politique d'achat préférentiel:

Cette politique doit être mise en oeuvre dans un cadre relativement discret ou « low-profile » afin d'éviter les représailles des autres provinces ou pays, représailles qui, à la limite, pourraient avoir pour effet de détourner des entreprises québécoises un plus grand nombre de commandes extérieures que celles provenant d'une demande intérieure accrue.

Le plus curieux est que nonobstant ces propos, la nouvelle politique d'achat devait finalement être implantée de la façon la plus visible qui soit, c'est-à-dire sous la forme d'un règlement. Mais le gouvernement québécois justifia par la suite cette attitude en déclarant que s'il y avait lieu de mettre en place une politique d'achat préférentiel, il était plus honnête de le faire de façon ouverte que de façon purement administrative et déguisée, comme dans le cas des autres provinces.

La section suivante établit succinctement les objectifs de la nouvelle politique qui sont, dans l'ordre, les suivants: 1) faire contrepoids aux politiques d'achat préférentiel pratiquées par les autres provinces ou pays; 2) maximiser les effets de développement; 3) favoriser les achats au plus bas coût possible par la mise en place d'achats globalisés; 4) favoriser de façon particulière l'industrie secondaire des biens d'équipement; 5) stimuler le développement des P.M.E. et des coopératives. Ce qui ressort essentiellement de cette liste, c'est une volonté très nette de faire de la politique d'achat un instrument de développement industriel. C'est donc par rapport à ces objectifs que la nouvelle politique devra ultérieurement être évaluée.

Le rapport énonce ensuite les principes de base de cette politique qui sont au nombre de deux. Celle-ci devra d'abord être utilisée de façon à favoriser l'achat de produits à contenu québécois maximum compte tenu des circonstances et de l'intérêt public. Ensuite, elle devra favoriser l'entreprise québécoise dont la production représente une source de développement d'un secteur industriel visé prioritairement par la politique économique du gouvernement ou encore une source particulièrement créatrice d'emplois. Ce second principe, en particulier, paraît laisser une très large part de discrétion aux administrateurs de la nouvelle politique; à la limite, il ouvre même la porte à la poursuite d'objectifs contradictoires.

Le reste du rapport se penche essentiellement sur les mécanismes techniques de la nouvelle politique. Les principales règles prévues sont les suivantes:

- a) La globalisation tant dans la perspective du moindre coût que dans la perspective de constituer des volumes d'achats importants et réguliers pouvant permettre d'assurer le développement de nouvelles lignes de production ou la croissance d'entreprises existantes;

- b) L'interdiction pour tous les corps publics visés d'inclure dans les cahiers de charges des descriptions ou spécifications ayant pour effet d'exclure un produit québécois de nature similaire à celui requis;
- c) Limiter aux seules entreprises québécoises l'accès aux appels d'offres lorsqu'il existe au Québec un nombre suffisant d'entreprises concurrentielles fabriquant le produit concerné;
- d) La règle du plus bas soumissionnaire demeurera une règle majeure d'adjudication. Cependant, celle-ci pourra être nuancée par la notion de contenu québécois ou canadien notamment lorsqu'il s'agit de dumping étranger, lorsqu'exigé par l'intérêt public ou, enfin, dans la perspective de développements industriels majeurs à moyen ou long terme;
- e) L'appel d'offre devra exiger, pour toutes les commandes de \$10,000 et plus, que le degré (pourcentage) de contenu québécois et canadien soient mentionnés;
- f) Lorsqu'il est nécessaire de préciser des marques de commerce, celles-ci devront être des marques de produits fabriqués au Québec, le fardeau de la preuve d'équivalence revenant au producteur étranger.

Ces règles sont complétées par une description des structures requises pour la mise en place de la nouvelle politique ainsi que certaines recommandations concernant la constitution d'un index des biens produits au Québec ainsi que le développement de normes québécoises.

2. Les annexes

Les annexes, au nombre de quatre, élaborent un projet de directive, font rapport des consultations effectuées, reproduisent le document déjà mentionné concernant la politique d'achat de l'Ontario et enfin rappellent l'évolution du dossier sur la politique d'achat au cours des dernières années. De ces divers documents, le seul qui apporte un élément vraiment nouveau est celui relatif aux consultations effectuées.

Les consultations en question, réalisées en l'espace d'une semaine, font état, sur une base sectorielle, des réactions au projet de politique d'achat. Il se dégage de l'ensemble des réponses que si les entreprises gouvernementales sont prêtes à appliquer sans réserve une telle politique, les autres secteurs sont un peu plus prudents à cet égard. C'est ainsi que le secteur scolaire, le secteur de la santé et le secteur municipal, qui dépendent à des degrés divers des subventions gouvernementales, lient leur acquiescement à l'octroi de subventions additionnelles correspondantes au coût de la politique d'achat. Le secteur manufacturier, pour sa part, rejette par principe toute idée de préférence inscrite dans une politique d'achat, mais, en pratique, se dit prêt, avec des réserves, à l'admettre pour contre-balancer les politiques des autres provinces ou pays. On peut constater, à partir de ces réponses, une perception très nette du fait que toute politique d'achat opère un transfert de ressources d'une partie de l'économie à une autre: on est prêt à en retirer les bénéfices, mais sans avoir à en supporter les coûts. Encore une fois, on se trouve en présence du problème de l'analyse coût/bénéfice qui demeure encore, en 1977, sans réponse.

La seule autre information intéressante et nouvelle qui ressort des annexes se retrouve dans le rappel du cheminement antérieur du dossier de la politique d'achat. Le 14 juin 1972, y apprend-on, le ministre de l'Industrie et du Commerce, Monsieur Guy St-Pierre, informait ses collègues que le rapport du Comité sur les achats (rapport Paquin) lui avait été remis et que le Comité sur les affaires économiques avait constaté que le rapport était décevant, manquait d'imagination et contenait peu de mesures innovatrices. Il s'agit là d'un jugement fort sévère sur le seul rapport susceptible d'être qualifié de scientifique.

3. Évaluation

Le rapport Landry, on l'a déjà souligné, en est un d'action et non de réflexion. Mais même si on le considère sous cet angle, on ne peut que se surprendre du fait que la décision d'aller de l'avant avec la politique d'achat ne laisse aucune place à un exposé des arguments favorables et défavorables, au plan économique, à la mise en place d'une telle politique. Les études antérieures, de ce point de vue, sont pratiquement ignorées. Ce qui ressort, plutôt, c'est que ces études ont créé une dynamique qui devait trouver son aboutissement au plan politique, peu importe le bien-fondé et le sérieux de celles-ci au plan scientifique.

II – LES ÉTUDES POSTÉRIEURES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA POLITIQUE D'ACHAT PRÉFÉRENTIEL

Analyser l'impact d'une politique postérieurement à son entrée en vigueur peut sembler plus facile que la recherche de l'impact d'une politique à venir. Dans le premier cas, le travail de recherche se fait essentiellement sur la base de données empiriques, alors que dans le second cas l'analyse demeure largement théorique, ou au mieux procède à partir de données comparatives. En réalité, cependant, il faut reconnaître que la mise en place d'une politique n'assure pas automatiquement la disponibilité des données pertinentes. Et même lorsque ces données sont disponibles, il peut arriver qu'elles ne soient pas entièrement compatibles lorsque plusieurs intervenants se trouvent impliqués. Par ailleurs, l'analyse *a posteriori* d'une politique, lorsqu'elle est le fait de ceux qui ont la responsabilité de sa mise en oeuvre, demeure toujours sujette à caution en raison de leur identification à celle-ci. La même analyse, réalisée de façon totalement indépendante, se butera en revanche à des problèmes d'accès aux données. C'est pourquoi il ne faut pas sous-estimer les difficultés de l'analyse *a posteriori* de la nouvelle politique d'achat du gouvernement québécois. Mais celles-ci ne doivent pas devenir non plus le prétexte d'une certaine complaisance, un peu trop évidente dans le mémoire d'évaluation de la politique d'achat réalisé par le Conseil du Trésor en 1980, ainsi que nous allons le voir. Assez curieusement, par ailleurs, une seconde étude réalisée de façon indépendante auprès de l'entreprise québécoise apporte, au moins au plan politique, un support non-négligeable à la politique d'achat du gouvernement québécois. Manifestement, beaucoup demeure encore à apprendre sur l'impact réel de cette politique d'achat.

A — Le mémoire d'évaluation du Conseil du Trésor de 1980

En juin 1979, le Conseil du Trésor du Québec mandatait son secrétariat pour procéder, dans le cadre du programme quinquennal d'évaluation des règlements, politiques et directives d'ordre administratif, à une évaluation de l'application de la politique d'achat, au gouvernement, dans les réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales, dans les municipalités et dans les sociétés d'État. L'étude en question était complétée un an plus tard, soit en juin 1980.

Le mémoire d'évaluation du Conseil du Trésor, après une brève introduction, rappelle les objectifs, le contenu et les modalités d'application de la politique d'achat. S'agissant des objectifs, ceux-ci peuvent être résumés sommairement de la façon suivante: 1) Faire contrepoids aux politiques d'achat préférentiel pratiquées par les autres provinces ou pays; 2) Maximiser les effets de développement et de revenu; 3) Faire en sorte que les achats soient effectués au plus bas coût possible grâce à la globalisation des achats; 4) Favoriser l'industrie secondaire; 5) Stimuler le développement de la petite et moyenne entreprise. Ces objectifs, dans la suite du rapport, serviront de cadre de référence pour les fins de l'évaluation. Quant au contenu et aux modalités de la politique d'achat, il n'apparaît pas essentiel de les rappeler: la description du rapport à cet égard est identique à celle qui en a été faite précédemment.

La troisième partie du mémoire fait état des plus récentes statistiques concernant l'importance des dépenses d'achat et de construction des corps publics. En 1980, celles-ci s'élevaient déjà à près de 6.5 milliards, soit 2.5 milliards d'achats directs et 3.9 milliards de travaux de construction.

La quatrième partie traite, par secteur, des actions entreprises pour donner suite à la politique d'achat. Sans entrer dans le détail, on y apprend que les différents intervenants visés ne se sont pas tous également conformés à la politique d'achat. Les institutions relevant des ministères de l'Éducation et des Affaires municipales, en particulier, semblent avoir utilisé leur autonomie juridique pour résister à l'application intégrale de la politique. Faut-il s'en surprendre lorsque ces institutions avaient déjà laissé savoir qu'elles n'étaient pas favorables à l'implantation d'une politique d'achat préférentiel si elles avaient elles-mêmes à en supporter le coût.

La cinquième partie du mémoire, qui porte sur l'efficacité de la politique d'achat, est celle qui nous intéresse le plus immédiatement. Malheureusement, force est de constater que cette partie, qui pourtant devait être centrale à l'esprit des auteurs du mémoire, est plutôt escamotée: sur un total de 25 pages, elle ne compte que pour à peine 4 pages. Et encore là, l'analyse est truffée de mise en garde contre le caractère peu probant des données utilisées. Or, ce sont essentiellement les mêmes données et les mêmes conclusions qui vont être reprises dans le livre blanc du gouvernement québécois intitulé *Bâtir le Québec*³¹, lorsqu'on parlera de l'impact de la politique d'achat.

31. Gouvernement du Québec, Ministère d'État au développement économique, 1979, pp. 142-143.

Dès l'introduction à cette cinquième partie, les limites de l'analyse apparaissent très nettement. Elles ont trait non seulement à la disponibilité des données, mais également à la méthodologie suivie, ainsi qu'il ressort du passage suivant:

On pourrait donc croire, à première vue, que l'évaluation de l'efficacité de la politique d'achat ne poserait pas de problème insurmontable puisque, ainsi que nous l'avons déjà vu, son objectif global est exprimé dans des termes relativement clairs. En effet, pour savoir si on a réussi à « canaliser vers des entreprises de production québécoise une part substantiellement accrue d'une masse d'achat », on n'aurait qu'à comparer la part des achats visés qui est dirigée vers des entreprises québécoises aujourd'hui avec le chiffre correspondant d'il y a trois (3) ans. Malheureusement, des données complètes et fiables ne sont disponibles ni pour la période précédant immédiatement l'adoption de la politique d'achat, ni pour la période au cours de laquelle la présente évaluation a été effectuée. Les seules informations pertinentes disponibles sont incomplètes et fragmentaires.

Il est pour le moins surprenant de constater dans ce passage que l'efficacité de la politique d'achat est essentiellement liée à un accroissement substantiel des achats effectués au Québec. Si telle devait être la marque du succès d'une politique d'achat, il suffirait d'y mettre le prix pour atteindre des résultats exceptionnels: une partie de l'économie peut toujours en subventionner une autre. Dès le départ, donc, on a le net sentiment que peu d'efforts vont être faits pour vérifier si la politique d'achat est vraiment efficace au plan économique.

La suite du mémoire, malheureusement, vient confirmer cette appréhension. À partir des cinq objectifs de la politique d'achat décrits précédemment, un regroupement est opéré autour de deux préoccupations fondamentales qui sont l'achat au plus bas coût possible et le développement de l'économie québécoise. En ce qui concerne l'achat au plus bas coût possible, le mémoire retient deux indicateurs ou critères des progrès réalisés: l'augmentation des regroupements d'achats, et la généralisation des achats par voie de soumission. Relativement au premier critère, le mémoire constate une augmentation nette des achats de groupe dans le secteur des affaires sociales; dans les secteurs de l'éducation et des affaires municipales, en revanche, peu de résultats concrets semblent avoir été obtenus. Aucune explication très précise ne vient éclairer des résultats aussi divergents. Le second critère, celui des achats par voie de soumission, est traité en deux lignes: d'après les renseignements obtenus, cette procédure est maintenant généralisée.

Le moins que l'on puisse dire est qu'une telle approche, au plan scientifique, n'entraîne pas immédiatement l'adhésion. Bien des questions en fait sont laissées dans l'ombre. Ainsi, s'il apparaît plausible d'affirmer que le regroupement des achats favorise l'obtention d'un meilleur prix en augmentant le pouvoir de négociations, il n'en demeure pas moins que ce type d'économie peut, dans certains cas, entraîner des coûts non-négligeables en termes de flexibilité de choix, de délais de réalisations, etc. De la même façon, on ne peut affirmer que le simple fait de procéder par soumission « conduit automatiquement à l'obtention du meilleur prix possible ». Des obstacles nombreux, en effet, peuvent découler de la procédure de soumission même, dont le moindre n'est pas d'écarter, directement ou indirecte-

ment, les soumissions étrangères. Mais cette opposition entre la recherche du plus bas coût possible, d'une part, et l'objectif de développer l'économie québécoise, d'autre part, n'est tout simplement pas relevée.

En ce qui concerne l'objectif de maximiser le développement de l'économie québécoise, le mémoire met de l'avant quatre indicateurs susceptibles d'éclairer sur le degré de progrès réalisé. Le premier indicateur a trait à l'augmentation du pourcentage du contenu québécois. À cet égard, si le mémoire note une progression réelle du contenu dans les achats réalisés par certains organismes fortement centralisés, il constate par ailleurs que l'incertitude quant à la fiabilité et à l'exactitude des informations fournies dans les autres cas ne permet pas de conclure de façon globale à une augmentation spectaculaire du contenu québécois des achats. Le second indicateur concerne les plaintes des fournisseurs québécois et non québécois. Le mémoire affirme simplement à ce sujet que si les premiers paraissent plus satisfaits, les seconds au contraire se plaignent davantage des difficultés occasionnées par l'implantation de la politique d'achat. Aucune indication n'est fournie quant à la nature exacte de ces plaintes.

Le troisième indicateur a trait à l'impact des règles sur la pondération en fonction du contenu québécois ainsi que des règles limitant l'accessibilité des appels d'offres aux seuls fournisseurs québécois. Encore là, les conclusions du mémoire sont plutôt décevantes. S'agissant de la limitation des appels d'offres aux seuls fournisseurs québécois, non seulement les auteurs du mémoire sont-ils contraints d'admettre que le caractère fragmentaire des données ne leur permet pas de tirer des conclusions utiles, mais ils vont même jusqu'à affirmer qu'en tout état de cause, il leur aurait été impossible de déterminer l'effet réel de l'utilisation de cette formule. Pour ce faire, en effet, il aurait fallu connaître les prix pratiqués par les concurrents étrangers, ce que leur exclusion ne permettait pas. Au sujet de la pondération en fonction du contenu québécois, le mémoire soulève à nouveau le problème du peu de données disponibles.

Le quatrième et dernier indicateur retenu concerne la pénétration des produits québécois auprès des différentes institutions visées par la politique d'achat. Tout ce qu'on y apprend est que des enquêtes ont été entreprises pour identifier les secteurs où cette pénétration n'est pas satisfaisante et que de ce fait, un important travail de sensibilisation a été effectué.

C'est sur cette dernière note que le mémoire conclut relativement à l'efficacité de la politique d'achat du gouvernement québécois. En l'absence de données quantitatives solides, il est affirmé tout simplement que la politique en question a eu un impact qualitatif, en ce sens qu'elle a mieux fait comprendre l'importance de favoriser les produits québécois. Cela est vraiment peu pour une étude d'impact *a posteriori*.

La majeure partie du reste du rapport s'interroge sur la pertinence de la politique d'achat. Si son principe même n'est pas remis en doute, certaines questions intéressantes sont soulevées quant à ses objectifs. En particulier, le mémoire note que ceux-ci sont difficilement mesurables et même contradictoires, « étant donné que le meilleur prix ne peut toujours être obtenu en accordant la préférence à des produits québécois et que l'achat globalisé peut favoriser la grande

entreprise aux dépens des petites et moyennes entreprises ». On se serait attendu à ce que ces contradictions ressortent beaucoup plus tôt, spécialement dans l'analyse de l'efficacité de la politique d'achat. Les dernières pages du mémoire examinent certaines dispositions spécifiques de la politique d'achat et émettent enfin diverses recommandations de nature à en améliorer le fonctionnement.

Dans l'ensemble, le mémoire d'évaluation du Conseil du trésor n'apparaît guère concluant au plan scientifique. Ceci, évidemment, est dû pour une part non négligeable à l'absence de données complètes et fiables sur la politique d'achat. Les auteurs du mémoire ne peuvent personnellement en être blâmés, d'autant plus qu'ils ont soulevé cette lacune à plusieurs reprises. Néanmoins, on ne peut que s'inquiéter du fait qu'une politique de cette importance puisse échapper à tout contrôle sérieux pour cette raison. Si une telle situation devait durer, il faudrait y voir le signe de problèmes sérieux dans le fonctionnement de la politique d'achat.

Plus inquiétante, à certains égards, est l'approche suivie par les auteurs du mémoire pour évaluer l'efficacité de la politique d'achat. À moins que cette politique en soit une à long terme d'autarcie, il est difficilement concevable que l'on cherche à en évaluer le succès simplement à partir de l'augmentation brute du pourcentage d'achat québécois ou du nombre de plaintes reçues de l'étranger. En réalité, les auteurs du mémoire, pour simplifier leur analyse, ont tout bonnement ignoré les objectifs ultimes de celle-ci, à savoir favoriser l'industrie secondaire et stimuler le développement de la petite et moyenne entreprise. Aucune question n'a été soulevée sur l'impact de la politique d'achat en tant qu'instrument de développement industriel. Aucune tentative n'est faite également pour savoir qui a bénéficié ultimement de la politique d'achat. Aucune étude de cas n'est effectuée pour saisir de façon concrète comment celle-ci a été appliquée et avec quels résultats. En fin de compte, l'impression qui se dégage est qu'on n'a pas cherché à aller plus loin parce que la mise en place d'une politique d'achat est davantage une question politique qu'économique.

B — La perception du milieu des affaires

Il est intéressant de constater que dans les diverses études envisagées jusqu'à maintenant, le point de vue des bénéficiaires éventuels de la politique d'achat, à savoir les entreprises québécoises, a été presque totalement ignoré. Pour pallier cette lacune, il a donc été décidé de vérifier, par voie de questionnaire, le niveau d'intérêt de celles-ci à la politique d'achat, ainsi que la conception qu'elles s'en font en tant qu'instrument d'intervention économique. Sur un total de XXX questionnaires expédiés, XXX furent retournés, ce qui donne un pourcentage de réponses de XXX.

Trois questions visaient à mesurer plus spécifiquement le niveau d'intérêt des entreprises dans la politique d'achat. À la question de savoir tout d'abord si elles avaient déjà participé à des soumissions pour des contrats avec le gouvernement québécois ou des entreprises d'État, 252 entreprises sur 476, soit 52.94%, répondirent par la négative, alors que 224, soit 47%, firent savoir qu'elles avaient déjà participé à ce type de soumission. On constate donc, au sein de l'échantillon, un relatif équilibre entre participants et non participants. Une seconde question visait à

établir si les entreprises participantes avaient effectivement obtenu des contrats avec le gouvernement dans le cadre de ces soumissions. Des réponses fournies, il ressort que 167 entreprises, soit environ les $\frac{3}{4}$, avaient effectivement contracté avec le gouvernement. Il s'agit là d'un taux de succès assez élevé qu'il est malheureusement impossible de commenter à défaut d'informations supplémentaires. La troisième question, de fait, tentait de relier les succès obtenus à la politique d'achat elle-même: les répondants devaient indiquer si le contrat leur avait été octroyé alors qu'ils n'étaient pas le soumissionnaire le plus bas ou alors que les soumissionnaires étrangers avaient été écartés. En réponse à cette question, 32 entreprises, soit environ 20% des répondants, affirmèrent avoir bénéficié de la politique d'achat pour l'obtention d'au moins un contrat, alors que 124, soit 74.25%, déclarèrent n'en avoir jamais bénéficié. Seulement 9 entreprises déclarèrent ne pas être en mesure de se prononcer. Pourtant, comme l'attribution d'un contrat ne fait pas l'objet de justification de la part du gouvernement, il faut voir dans ces chiffres davantage une indication de la réalité perçue que de la réalité objective.

Les trois dernières questions, tel qu'indiqué précédemment, visaient à établir ce que les hommes et femmes d'affaires pensaient de la politique d'achat en tant qu'instrument d'intervention économique. Dans cette perspective, il leur était demandé, en premier lieu, si elles étaient favorables au principe d'une telle politique. Sur 460 réponses reçues, 207 personnes (45%) se déclarèrent très favorables, 179 (38.9%) se déclarèrent plutôt favorables, 48 (10.4%) plutôt favorables et 26 (5.65%) très défavorables. Si on cherche à établir un score moyen d'attitude de l'échantillon suivant une échelle où « très favorable » vaut + 2, « plutôt favorable » vaut + 1, « plutôt défavorable » vaut - 1 et « très défavorable » vaut - 2, on obtient un résultat de 1,07 qui traduit une attitude plutôt favorable de l'ensemble des répondants.

La deuxième question avait pour objectif d'identifier l'opinion des hommes et femmes d'affaires du Québec en matière d'interventions gouvernementales, dans l'hypothèse où un secteur de l'économie subissait des pressions très importantes de la part de la concurrence étrangère. Les répondants avaient le choix entre quatre types d'action et devaient, dans l'hypothèse où ils favorisaient plus d'un type d'action, indiquer un ordre de préférence. Suivant que l'on tient compte ou non de l'ordre de préférence, deux tableaux peuvent résumer l'ensemble des réponses fournies. Le premier tient compte uniquement du nombre de réponses favorables à tel ou tel ou tel type d'action.

TYPE D'ACTION	RÉPONSES	
	FAVORABLES	RANG
- Laissez faire	82 (11.48%)	4
- Subventions aux entreprises	134 (18.77%)	3
- Politique d'achat préférentiel	226 (31.65%)	1
- Pressions sur le gouvernement fédéral en vue d'obtenir des quotas ou faire augmenter le tarif	192 (26.89%)	2
- Autres	80 (11.20%)	

Si l'on tient compte maintenant de l'ordre de préférence exprimé, en donnant une valeur de 5 au 1^{er} rang et de 1 au 5^e rang, on obtient le résultat suivant:

TYPE D'ACTION	SCORE	RANG
- Politique d'achat	1 076	1
- Pressions sur le gouvernement fédéral pour le renforcement des barrières à l'importation	876	2
- Subventions aux entreprises en difficulté	580	3
- Laissez faire	341	4

Le classement obtenu selon les deux types d'analyse est exactement le même et doit donc être considéré comme reflétant l'opinion des répondants. Ces données, comme on peut le réaliser, fournissent une image relativement protectionniste des responsables d'entreprises québécois. En même temps, elles permettent de constater que de toutes les mesures d'interventions, la politique d'achat est perçue comme la plus acceptable.

La dernière question visait à identifier de façon générale, dans un contexte autre que celui d'une menace extérieure, le degré de protectionnisme des hommes et femmes d'affaires du Québec. À cet effet, il était demandé aux répondants s'ils croyaient que les politiques protectionnistes étaient: 1) indispensables car les entreprises avaient déjà assez de problèmes pour affronter la crise; 2) sans effet sur le développement et le dynamisme des entreprises; 3) ces politiques ne servaient qu'à protéger des entreprises en mauvaise santé et pénalisaient les entreprises exportatrices dynamiques. Sur 468 répondants, 145 (30.98%) se sont montrés très favorables à des mesures protectionnistes, 92 (19.66%) ont adopté une position neutre, 198 (42.3%) ont déclaré que les mesures protectionnistes avaient un effet défavorable pour les entreprises dynamiques et 33 (7.05%) ont adopté une attitude plus nuancée en rédigeant leur propre énoncé. Si on accorde une valeur de + 1 à l'énoncé 1, de 0 à l'énoncé 2 et de - 1 à l'énoncé 3, on obtient un score de - 0.12, ce qui indique un degré de protectionnisme nettement moins élevé que celui suggéré à la question précédente.

De l'ensemble du questionnaire, on ne peut évidemment tirer des conclusions très précises. Ce qui ressort surtout, c'est que la politique d'achat n'est pas perçue comme un instrument d'intervention très dangereux. Peu d'hommes et de femmes d'affaires, d'une part, semblent lui octroyer un rôle décisif dans l'obtention de contrats gouvernementaux. D'autre part, la politique d'achat, en tant que mécanisme d'intervention, semble plus près du genre de compromis que la plupart des entrepreneurs souhaitent entre le laissez-faire complet et l'interventionnisme gouvernemental. Assez curieusement, ces résultats rejoignent ceux d'un autre sondage réalisé au début des années '80 par le grand journal financier canadien *The Financial Post*³². Parmi toutes les mesures d'interventions gouvernementales, ce

32. "Business speaks out the constitution" *The Financial Post*, sept. 6, 1980, p. 9.

dernier constatait que la seule acceptable par une majorité d'hommes et de femmes d'affaires était la politique d'achat. Or il y a peut-être là un message plus important qu'on ne voudrait bien le croire. Ce qu'on semble vouloir dire, en fait, c'est qu'à l'intérieur de limites raisonnables, la politique d'achat est le mécanisme d'intervention le plus acceptable, le moins coûteux et possiblement le plus efficace. Or, aucune des études antérieures ou postérieures à la mise en place de la politique d'achat du Québec n'a encore infirmé ou confirmé ce point de vue au plan scientifique. Après plus de vingt ans d'enquête sur la question, on se retrouve donc sensiblement au même point qu'au début des années '60 en ce qui regarde l'impact économique d'une telle politique.

III – CONCLUSION

Au tout début de ce travail, nous faisons part de notre intention de vérifier dans quelle mesure les décisions gouvernementales en matière de commerce extérieur se fondaient sur une solide compréhension, au plan économique, de l'ensemble des facteurs pertinents. Pour y arriver, nous nous sommes penchés sur les principales études qui jalonnent le parcours menant à l'adoption de la politique d'achat du Québec en 1977, ainsi que sur une étude d'évaluation subséquente, parue en 1980. Au terme de ce cheminement, nous ne pouvons que constater que la dimension scientifique est loin d'être prédominante dans la prise de décision en matière de commerce extérieur.

Pourquoi en est-il ainsi? Différentes explications peuvent être avancées. La première et la plus simple est que l'achat préférentiel, l'achat « chez-nous », est beaucoup plus une question de sentiment que de raison. Ceci rejoint l'observation que formulait il y a déjà plusieurs années John H. Jackson à propos de l'attitude des États membres du GATT relativement à l'achat préférentiel: "Discrimination in favour of local products sometimes seems to be one of the basic human urges"³³. Mais même si on accepte cette explication, il n'en demeure pas moins que l'achat préférentiel demeure fort contesté au plan scientifique et que tant le GATT que la Communauté économique européenne tendent à en restreindre autant que possible l'application.

Une autre explication de l'importance très relative accordée à la connaissance scientifique dans le processus décisionnel qui a mené à l'adoption de la politique d'achat québécoise est la qualité inégale et parfois fort décevante des études entreprises sur la question. Tant les études externes que les études gouvernementales apparaissent à cet égard fautives. Beaucoup plus théoriques et descriptives qu'analytiques, souvent sommaires et incomplètes, ignorant la dimension coût/bénéfice, elles aboutissent, sur la question du bien-fondé d'une politique d'achat préférentiel, à des conclusions qu'on ne saurait qualifier de convaincantes. Face à une telle

33. John H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, Kansas City, New York, 1969, p. 274.

situation, on peut facilement comprendre que le gouvernement québécois, convaincu à juste titre de pouvoir aller chercher un large support sur cette question, ait décidé d'aller de l'avant sans se soucier outre mesure des études.

Faut-il blâmer uniquement les auteurs de celles-ci. Ce serait certes trop facile. L'impression qui se dégage en réalité est que le gouvernement n'a tout simplement pas mis les ressources nécessaires à une étude approfondie de la question. Dans la plupart des cas, le mandat de procéder a été confié à des administrateurs gouvernementaux souvent surchargés, parfois à des consultants en gestion de l'extérieur, rarement à des économistes, jamais à des chercheurs universitaires. Le pouvoir politique, sur cette question controversée de l'achat préférentiel, semble donc avoir opté pour une recherche, de type appliquée plutôt que fondamentale, comme si on redoutait de poser les problèmes de fonds. De là à généraliser en affirmant qu'entre le pouvoir politique et le savoir scientifique, il existe une méfiance naturelle, une certaine forme d'opposition même, il n'y a qu'un pas qu'il ne faut évidemment pas franchir à la légère. Mais il n'en demeure pas moins que dans un secteur comme celui du commerce extérieur, la théorie économique s'est régulièrement butée et se bute toujours au réalisme des politiciens. L'histoire du GATT en témoigne éloquemment.